

Tilbakeblikk over utviklingstrekk i arbeidet med vern mot forurensninger. —

Innlegg tenkt holdt ved «Vannforeningens» 30 års jubileum år 1994

Av Haakon Thaulow

Haakon Thaulow er siv.ing. fra NTH 1968, Mc. Sc. fra Washington 1974. Han er ansatt som forsker på NIVA.

Innlegg holdt i møte i Norsk Forening for Vassdragspleie og Vannhygiene

Nedenstående ble av forfatteren presentert på møtet som et forsøk på «uansvarlig tankeflukt». Hensikten med innlegget var kun å stimulere til den etterfølgende diskusjon i et oppsatt panel, ikke å legge opp til en diskusjon av de konkrete påstander og vurderinger innlegget inneholder.

Vurderingene er ikke basert på noen grunnleggende analyse, og en rekke viktige forhold er ikke omtalt. Innlegget er gjengitt slik det ble fremført og er følgende noe muntlig i formen.

«La oss ta utgangspunkt i slutten av 1970-årene. Vi sto da midt oppe i bekjempelser av de gamle forurensningsynder. Vi arbeidet med gjennomføringen av den nå berømte «landsplanen» og det ambisiøse 10 års industriprogrammet mot forurensninger. Dette var et kraftig skipertak hvor vi gikk relativt firkantet til verks, og satte inn tiltak for alle kilde typer (kommuner, industri, jordbruk) med relativt liten differensiering av tiltak etter

resipientforhold. Dette bragte oss opp fra et «0-nivå», hva tiltak angår, til et akseptabelt *basisnivå*. Vi kan vel si at en viss firkantethet var nødvendig for å komme opp på dette basis-nivået, selv om mange synes, og etter mitt syn berettiget, at differensieringen var for liten.

Vi var svært *tiltaksorienterte* dengang. Det var en tendens til å betrakte tiltakene som mål i seg selv, mens de egentlig selvfølgelig er midler for å oppnå *målet* — forbedret vannkvalitet og derved reduserte konflikter mellom brukerinteressene. Dette var igjen en forutsetning for å nå de *egentlige* mål; å gjenopprette en ønsket balanse mellom brukerinteressene. I det siste er inkludert nødvendigheten av en tjenlig økologisk balanse i vannforekomstene.

Etableringen av et nasjonalt overvåkningsprogram (tilstands- og effektregistrering) i vannforekomstene var et resultat av denne voksende forståelse for hva som var mål og hva som var midler. De planmessige vannressursundersøkelser, som ble lagt opp til å tjene alle relevante brukerinteresser, ble et uunnværlig grunnlagsmateriale for vårt videre arbeid.

Den nasjonale plan for vannundersøkelser kom først i gang tidlig i 80-årene, og vi må vel si at det egentlig var ganske oppsiktsvekkende at et slikt arbeid kom i gang såvidt sent i tiltaksperioden. Men bedre sent enn aldri. Her var vi imidlertid i samme situasjon som mange andre land.

Etter hvert som resultatene av overvåkingen kom inn, fikk vi det naturvitenskapelige bevis for det vi måtte vite; at 1. generasjonstiltakene ikke var nok over alt. Vår firkantethet passet naturlig nok ikke med den variasjon i belastningsnivå og ømfindtlighet for forurensning som vannforekomstene i naturen i virkeligheten har.

Heldigvis kjørte man ikke i vei med «2. generasjonstiltak» etter samme system som «1. generasjonstiltak» før en grundig revurdering og justering av policy ble foretatt. Etter at hele forvaltningssystemet, i vid forstand, med økonomi, offentlig forvaltning og teknikk i første omgang var innrettet på *tiltak*, kom en periode hvor man konsentrerte seg om:

- å få tekniske anlegg (rensaneanlegg, transportsystemer) til å fungere etter hensikten,
- å fremskaffe skikkelig dokumentasjon om vannressursene, herunder effekten av tiltak ved overvåking,
- oppbygging av pålitelige forureningsbudsjetter,
- klargjøring av ny strategi.

Systematiske kontrollrutiner, skikkelige budsjetter, gjennomføringen av landsplanen for vannundersøkelser kom i gang i begynnelsen av 1980-årene, samtidig som «2. generasjonstiltakene» begynte å ta form.

Det som karakteriserte den nye policy kan stikkordsmessig sies å ha vært: større geografisk differensiering av tiltak, sammensetning av tiltak ut fra et større utvalg; (særlig kombinasjoner av forureningsbegrensende tiltak og vassdragsreguleringer), produktkontrollen og bruk av vannbruksplaner (flerbruksplaner) som konfliktløsende og konfliktforebyggende verktøy i mange viktige vassdrag.

Vi kan vel si at samfunnets klare behov for å økonomisere med miljøvernmidlene, «få mest mulig miljøvern for pengene» tvang frem et *optimaliseringsbehov*.

Dette stilte store krav til både fagmiljøer og forvaltning, langt større enn i «gamle dager» under «1. generasjonsbølgen». Men i dag må vi vel si at denne ekstra innsatsen var berettiget.

Som et sentralt virkemiddel i optimaliseringsprosessen, som et resultat av strategiperioden i begynnelsen av 1980-årene, kom *vannbruksplanleggingen* til å stå. En systematisk planlegging i viktige vassdrag kom i gang 1981/82 og gjorde det mulig å plante optimalmønsteret inn i virkelighetenes verden. Gjennom den demokratiske, men samtidig effektive planprosess nært knyttet til oversiktsplanlegging generelt og fylkesplanlegging spesielt, bidro disse planene til å skape den nødvendige politiske forankring så vel som konkrete rammer for alle vannsektors enkeltvedtak. Planen gjorde det mulig i praksis å koordinere tekniske, økonomiske og administrative virkemidler på tvers av den ennå brukerinndelte organisasjonsstruktur.

Planene bidro til at vannressursene og fordeling av disse potensiale på de ulike brukerinteresser, etter hvert kom mer i fokus fremfor forurensning spesielt. Med

vannbruksplanen var forurensningspolitikken i praksis blitt en del av en helhetlig naturressursforvaltning.

Som et viktig hjelpemiddel i vannbruksplanlegging må særlig nevnes de matematiske økosystemmodeller, som etter hvert ble mer operative og bidro vesentlig til å bedre det vannfaglige beslutningsgrunnlag.

Disse til dels omfattende policy-endringer, med integrering på tvers av brukerinteressene gjorde det vanskelig å opprettholde den historiske betingede brukerindelte forvaltningsstruktur fra 1970-årene. De som er riktig «gamle i gamet» husker ennå den» 1. institusjonelle revolusjon» med oppretting av Miljøverndepartementet i 1972, løsrivelsen av Vann- og avløpskontoret fra NVE, SVAs korte vekst og fall og dannelsen av SFT i 1974 med delegering av de kommunale utslippssakene til fylkene i 1974/75.

Den «2. institusjonelle revolusjon», et speilbilde av den faglige utvikling, startet med opprettelsen av Vannressursutvalget i 1978. Dette utvalget fikk et omfattende mandat, men samtidig konkrete planer å arbeide etter. De mange praktiske oppgaver som bl.a. ledet til St.meld. nr. 18 for 1980—81 om landets vannforsyning og det viktige bidraget til en samlet plan for gjenværende vannkraftprosjekter i tillegg til andre koordinerende oppgaver, ledet frem til et forslag om en omfattende reorganisering av vannforvaltningen fra et *brukerinn delt* til et *ressursorientert* system. Etter en lang og til sine tider noe ørkesløs diskusjon ble *Direktoratet for Luft- og Vannressurser* (DLV) opprettet 1. januar 1987. Det som egentlig initierte den «2. institusjonelle revolusjon» var Statskraftverkernes utskillelse fra NVE. Det som nå utgjør DLV stammer fra det gamle Statens forurensningstilsyn, store

delene av Vassdragsdirektoratet i NVE, «fiskedelen» av Direktoratet for vilt- og ferskvannsfiske og daværende Sanitærkjemisk avdeling i Statens Institutt for Folkehelse og deler av Hygienekontoret i Helsedirektoratet. Dette praktiske inngrep på vannsiden sammen med hele reorganiseringen av naturressursforvaltningen hadde som naturlig konsekvens at Miljøverndepartementet ble omdøpt til Departementet for Naturressurser vel et års tid senere.

På *fylkesplanet* husker vi de lange og intense diskusjoner om forurensningsadministrasjonen på fylkesplanet.

Instruksjonsmyndighet, kombinert med betydelig økonomiske overføringer viste seg helt nødvendig for å bygge opp den moderne, slagkraftige naturressursadministrasjon vi i dag har på fylkesnivået. En effektiv desentralisering av nye saksområder forutsatte en nasjonal styring i overgangen fra diffuse ønsker og siktemål til håndfaste handlinger. Dette gjaldt f.eks. oppbygging og gjennomføring av den nasjonale vannressursundersøkelsesplan, den funksjonelle samordning av dataressurser, laboratorieoppbyggingen, de 5 desentraliserte «brannkorps», såkalte VA-tekniske støttegrupper med baser Oslo, Lillehammer, Arendal, Trondheim og Tromsø.

Datasamordning og databehandling er vel ett av de områder hvor saksbehandlere fra 70-årene ikke så lett kjenner seg igjen. Den enorme informasjonsmengde fra utslippstillatelser om forurensningstillørsler og vannressursdata måtte inn på et sentralt dataanlegg. Vi husker alle hvordan NIVAs gamle NOR-10 maskin, (som nå befinner seg på Teknisk Museum på Kjelsås), spilte en sentral rolle i systemoppbyggingen. Heldigvis innså Vannres-


sursutvalget allerede i 1979 behovet for en funksjonell samordning av vanndata, og vi unngikk at de ulike sektorer laget seg sine egne datasystemer og unngikk også at de enkelte fylker gikk til innkjøp av egne større maskiner. Den sentrale hjerne med alle fylkesterminalene i DLV i sannhet uvurderlig i dagens vannforvaltning.

Alt i alt kan vi se tilbake på en interessant tid med en rivende utvikling. Takket være kurskorrigeringer i tide, står vi i dag med et tidsmessig og effektivt system for naturressursforvaltning (herunder vannressursforvaltning) som vi må kunne si å være bekjent av».

Samfunns-teknikk vbb as

RADGIVENDE INGENIØRER OG ARKITEKTER

Sandakerveien 74
Oslo 4
Telefon 22 83 10



**Region- og generalplaner
Disposisjons- og detaljplaner
Trafikkutredninger
Vei-, vann- og kloakkprosjekt
Industrianlegg
Søppel- og avfallsbehandling
Bad- og svømmeanlegg**